



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Justiça Ambiental

Título: A normatização da situação jurídica do deslocado ambiental em diálogo com a responsabilização internacional do Estado: um instrumento para a dignidade humana.

Dirceu Coutinho Gomes Neto ¹
Letícia Rodrigues e Silva²

Resumo

O artigo proporá uma discussão sobre a situação jurídica dos deslocados ambientais diante da ausência de um corpo normativo específico para a tutela dessa matéria, tanto no direito nacional como no ordenamento jurídico internacional. Tal aspecto resulta na violação da dignidade humana e do bem-estar social, quando se trata da realocação desses indivíduos na comunidade. Os deslocamentos populacionais em razão das catástrofes climáticas serão abordados sob o aspecto das estratégias equivocadas dos Estados e do setor privado para a gestão econômica com prioridade no lucro, em detrimento da sustentabilidade e da justiça socioambiental e da sua projeção sistêmica na sociedade.

Palavras-chave: Deslocados ambientais; tutela legal; sujeitos internacionais; dignidade humana

Abstract

The article will propose a discussion about the legal situation of environmental displacement in view of the absence of a specific normative body for the protection of this matter, both in national and in the international legal order. This aspect results in the violation of human dignity and social well-being when it comes to reallocation of these individuals in the community. Population displacement due to climatic disasters will be discussed under the mistaken States and private sector strategies for the economic management with priority in the profit, to the detriment of the sustainability, social-environmental justice and of its systemic projection in the society.

Key-words: Environmental displacement; legal guardianship; international subjects; human dignity

¹ Servidor Público – Analista do Ministério Público do Trabalho, aluno especial do Mestrado em Direito Negocial – UEL, e-mail: dirceugomesneto@gmail.com

² Advogada, Aluna Especial em Direito Negocial – UEL, Especializanda em Direito Ambiental, Especialista em Direito Previdenciário, e-mail: lerosi07@gmail.com



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

1. INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo percebe-se que certas situações, ainda que ocorridas dentro dos limites territoriais nacionais, têm repercussões globais e, desta forma, não ficam submetidas somente ao âmbito interno dos Estados, como também são projetadas por toda a comunidade internacional. É o que ocorre nas questões que envolvem os Deslocados Ambientais em razão das catástrofes climáticas que têm acometido uma grande porção de territórios do Planeta. Nesse diapasão, consoante "estimativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, apresentada em 2008, aproximadamente 250.000.000 pessoas serão levadas a se deslocar no curso deste século em razão da evolução do clima" e este fenômeno de migração forçada, inobstante ao amplo impacto causado, não encontra a devida tutela no ordenamento jurídico (MIRRA, 2017, p. 59-60).

Do mesmo modo o efetivo amparo do sistema internacional a fim de regular a situação dessa espécie de migrante e de exigir uma postura mais ética por parte dos Estados depende do reconhecimento jurídico democrático sobre a matéria uma vez que, sem a previsão legal, não há como interferir, de modo legítimo e efetivo, na atuação dos Estados.

Logo, a presente investigação tem o seu foco nas questões que envolvem as relações internacionais, a prevalência dos direitos humanos, a cooperação entre os povos – princípios previstos inclusive na Constituição de 1988, art. 4º, e a realocação e proteção, por parte da comunidade externa e no âmbito interno dos países, dos refugiados ambientais.

Igualmente relevante é a discussão acerca das implicações da lacuna legal em face da necessidade de se definir como os Estados devem ser responsabilizados diante de uma postura insustentável e que agrave o refúgio ambiental, principalmente porque em matéria de meio ambiente, a responsabilidade geral internacional é objetiva.

Nesse contexto um diálogo sobre os sistemas normativos estrangeiro e nacional ligados ao estabelecimento de condutas e à harmonização do ordenamento jurídico a fim de se regularizar a situação desses indivíduos se mostra importante, principalmente após a abordagem sobre os deslocados climáticos, mesmo que superficial, no Acordo de Paris de 2015. Nessa situação de interdependência entre as relações transnacionais, a construção de uma "ponte" permitirá que se efetivem a justiça social e a dignidade humana diante da inevitável migração por desastres ecológicos.

Por fim, espera-se que a consulta da legislação, mesmo que lacunosa e da teoria sobre o



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

tema demonstrem a indispensabilidade dessa proteção específica do deslocado climático em prol da concretização dos aspectos preventivos e repressivos da sustentabilidade econômica e dos direitos humanos, principalmente por meio da responsabilização dos entes públicos e da comunidade internacional.

2. O INSTITUTO DO REFÚGIO, DIREITO INTERNACIONAL E DIREITOS HUMANOS

A previsão da recepção de fugitivos na ordem jurídica interna dos países teve a sua inauguração moderna com o instituto do asilo³, que foi inserido pela primeira vez em uma Constituição na Europa do século XVIII: “o art. 120 da Constituição Francesa de 1793 previa o asilo aos estrangeiros exilados em virtude da luta pela liberdade” (RAMOS, 2016, p. 87).

Nesses primeiros momentos de internacionalização, o refúgio normalmente era solicitado por questões de guerra e tratava-se de uma prática não regulada por lei. Foi impulsionado, de um modo mais amplo, pelos termos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, principalmente em seu art. 14, o qual, referindo-se ao instituto do “asilo” dispõe sobre o direito de acolhimento em caso de perseguição (sendo a acolhida discricionária por parte do Estado requerido). Num momento posterior, o instituto foi mencionado pelo Pacto de São José, de 1969, em seus artigos 7º e 8º. Insta ressaltar que a DUDH e o Pacto de São José não fazem qualquer distinção entre o asilo e o refúgio, tendência esta que é seguida pela maioria dos tratados internacionais que regulam a matéria (PORTELA, 2016, p. 359).

A tutela legal do refúgio é, desse modo, um tanto recente já que até o século XX o Direito Internacional era carente de qualquer previsão específica que se voltasse para a proteção dos indivíduos que eram obrigados a fugir de seus Estados, na busca de abrigo em outros países. Naquelas ocasiões, os indivíduos contavam somente com a generosidade dos locais demandados para garantir a sua acolhida uma vez que diante da lacuna legal, não havia qualquer meio de coerção a fim de garantir a proteção dos refugiados.

³ Asilo e Refúgio: inobstante à tendência dos documentos internacionais, consoante a corrente doutrinária que diferencia os institutos, o asilo consiste na proteção a um indivíduo que normalmente esteja sofrendo perseguição de ordem política e como resultado tenha a sua vida, liberdade ou dignidade ameaçadas pelo Estado de origem. Já o refúgio é o ato de proteção concedida por um Estado ao indivíduo que tenha a sua integridade prejudicada em razão de guerra ou por perseguições de caráter religioso, racial, de nacionalidade ou grupo social ao qual pertença. Como regra a concessão do asilo é discricionária, enquanto o refúgio, instituto normalmente regulado por Tratados e normas internas específicas, gera uma obrigatoriedade para o Estado requerido. Por fim, enquanto o asilo pode ser requerido antes mesmo da fuga, o refúgio somente é requerido pelo indivíduo quando este já se encontra no Estado acolhedor.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Com o estabelecimento da Sociedade das Nações, em 1919 houve a autorização para a criação do Alto Comissariado para Refugiados, em 1921, com uma abordagem mais abrangente e voltada para essas situações, e com a missão de dar apoio humanitário a todas as pessoas que se enquadrassem no instituto (RAMOS, 2016, p. 87-88).

Mas foi somente no ano de 1951, com a criação da Agência da ONU para Refugiados ou Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados - o ACNUR, com base na Convenção de 1951⁴, que a proteção a esse grupo de pessoas se tornou mais específica e efetiva, em face do aumento dos conflitos e perseguições acarretados pelos períodos entre guerras.

De acordo com o seu Estatuto, seria de competência do ACNUR promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação nos casos relacionados à fundado temor ou de perseguições, propriamente, por motivo de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a certo grupo social que impedisse o indivíduo de habitar dignamente ou de retornar ao seu país (art. 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados).

Contudo, a limitação temporal da proteção designava que apenas os indivíduos que se enquadrassem na situação de refugiado antes de 1951 recebessem a tutela prevista na Convenção. Tal restrição só foi superada com o Protocolo Adicional de 1967, o qual redefiniu a condição dos refugiados como pessoas em situação de maciça violação de direitos humanos. Mas essa tutela ainda não englobava as vulnerabilidades civis e sociais sofridas pelas vítimas, como a transgressão de direitos básicos de saúde ou a moradia, considerando esse grupo de pessoas como migrantes econômicos sujeitos à deportação (RAMOS, 2016, p. 90-91).

A definição ampliada de refugiado como o indivíduo que sofre grave violação dos seus direitos humanos e é obrigado a buscar guarida em outros Estados do globo foi igualmente acolhida e aprovada pela Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984 com a inclusão das pessoas que fugiram de seus países “porque sua vida, sua segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras

⁴ “A Convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais compreensiva codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento. Ao passo que antigos instrumentos legais internacionais somente eram aplicados a certos grupos, a definição do termo “refugiado” no Artigo 1º foi elaborada de forma a abranger um grande número de pessoas. No entanto, a Convenção só abrange eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Informação disponível em: www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/, Acesso em 10.03.2019.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (RAMOS, 2016, p. 91). No ano de 2016, a fim de combater as violações maciças de direitos humanos, os problemas causados pelo grande fluxo migratório por todo o mundo, gerado por desastres de todas as espécies, incluindo os ambientais,

os Estados membros da ONU adotaram a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, que consiste em ato político e de natureza de *soft law* (sem força vinculante), mas que (i) conclama os Estados a atuarem de acordo com seu texto e (ii) pugna pela formulação de nova política internacional sobre refugiados e migrantes para os próximos anos (RAMOS, 2017, p. 305-306).

Assim sendo, pode-se observar uma tutela legal crescente quando se trata da situação do refugiado no cenário internacional, sem, contudo, existir uma legislação específica que trate do refúgio por desastres naturais. Normalmente, quando é necessária a proteção dos deslocados ambientais, são utilizadas fontes como as normas e dados técnicos produzidos por ONGs e organismos internacionais, tais como a ONU, as resoluções da Conferência Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (Eco-92), ou os preceitos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), acerca do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – como uma fonte objetiva de informação científica.

Por fim, temos que, considerando esse desafio, o relatório "*The Government Office for Science*", projetado pelo governo do Reino Unido, sugere algumas vias para lidar com as lacunas normativas em relação aos migrantes climáticos, a exemplo da *soft law*, como a Convenção de Kampala – África, os princípios orientadores de deslocamento interno, e os princípios Nansen, que oferecem diretrizes para o trabalho com vítimas de mudanças climáticas (REINO UNIDO, 2011, p. 20;151;196, tradução nossa).

2.1. A situação dos refugiados no Brasil

Do mesmo modo que ocorre no cenário internacional, a legislação brasileira possui uma tutela ampla quando se fala em direitos humanos, ambientais e das fontes legais relativas ao instituto do refúgio.

Entre os diplomas mais expressivos estão a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 – acolhido na Lei Nacional 9.474/97, com uma definição abrangente de refugiado, o Protocolo sobre o Estatuto, de 1967, e a nova lei de Migração, Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, que revogou o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/80, e cujo objetivo é regular as



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

situações do migrante nos aspectos que dizem respeito a sua entrada ou saída do país, deveres e direitos, princípios e diretrizes da política pública, sem prejuízo da legislação específica que trata do refúgio ou de Tratados Internacionais.

O conjunto legal brasileiro prevê a proteção ao indivíduo submetido a um quadro grave e generalizado de violação a direitos humanos e que por “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país” (art. 1º, Lei 9.474/97).

O referido diploma criou o Comitê Nacional dos Refugiados - CONARE (art. 11), órgão que “representou a plena assunção, pelo Estado brasileiro, de todo o procedimento de análise da solicitação de refúgio, bem como da política de proteção e apoio aos que forem considerados refugiados” e a consequente diminuição do papel da ACNUR em terras nacionais (RAMOS, 2016, p. 101).

E são princípios que regem a tutela aos estrangeiros, entre outros, o *non-refoulement* (proibição da devolução do refugiado ou do rechaço), o *in dubio profugitivo*, a não criminalização da migração, inclusão social, laboral e produtiva do migrante, cooperação e acolhida humanitária, sendo os cinco últimos previstos na Lei 9.474/97, em consonância com os princípios que regem os direitos humanos, conforme já abordado.

Por outro lado, há no país a mesma carência legislativa quando se trata do deslocado ambiental. Na ocasião em que ocorreram os terremotos do Haiti, por exemplo, o acolhimento do Brasil foi oferecido sob um viés de ajuda humanitária, não obstante ao fato de que os Haitianos fizeram pedidos de refúgio, os quais não foram acolhidos uma vez que inexistia o refugiado ambiental, tanto na lei brasileira como nas convenções internacionais, o que resultaria na impossibilidade de aplicação do instituto para a situação dos migrantes por desastres ecológicos/climáticos⁵.

⁵ Conforme dispõe a ACNUR sobre o tema dos deslocados ambientais, “O desafio está posto para o sistema humanitário internacional”, afirmou o representante do ACNUR no Brasil, antecipando a discussão que a agência trará para a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ocorrida em 2012, no Rio de Janeiro. “O debate é focado nos grupos pertencentes aos chamamos fluxos mistos. São pessoas que deixaram seu país sem ter muita ideia de onde estavam indo, como iriam se estabelecer ou mesmo em que situação jurídica ficariam. É o caso dos cidadãos haitianos que deixaram o Haiti a partir de janeiro de 2010 em consequência do terremoto que devastou aquele país”, disse Rosita Milesi, diretora do IMDH. Estima-se que estejam no Brasil cerca de 6 mil haitianos.

Também na palestra de abertura, a assessora do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Aline Arruda, lembrou que o termo “refugiado ambiental” não é apropriado, pois tanto as convenções internacionais sobre refúgio como a lei brasileira sobre este tema (9.474/97) não preveem desastres naturais como um fator causador de refúgio. Informação disponível em: [www.acnur.org/portugues/2012/05/24/acnur-pede-mais-protecao-para-deslocados-por-desastres-naturais/]. Acesso em 23.03.2019.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

2.2. O refúgio, o meio ambiente sadio e os Direitos Humanos

Os direitos humanos devem obedecer aos preceitos da universalidade, essencialidade, superioridade normativa e reciprocidade, sendo os referidos princípios considerados como um rol que irá contemplar a sociedade global com os seus valores indispensáveis e indisponíveis em prol da união de toda comunidade humana tanto em termos de titularidade como de usufruto (RAMOS, 2017, p. 22).

Por seu turno, a concepção *latu sensu* da tutela humana abarca três eixos, sendo estes os direitos dos refugiados, o internacional humanitário, direcionado para os povos em guerras e os direitos humanos clássicos – *stricto sensu*, que são direcionados para os povos em geral. Nesse contexto, o direito dos refugiados decorre diretamente dos princípios e leis em direitos humanos uma vez que visa a garantir condições dignas para os indivíduos que fogem de conflitos e perseguições. Ainda, em âmbito internacional, estes últimos, em tese, não podem ter a sua aplicabilidade negada pelos Estados uma vez que são inerentes ao homem *per si*. Logo, como o direito internacional dos refugiados possui o arcabouço legal com fundamento nos direitos humanos, devem, como regra, ser aplicado nesse mesmo sentido, principalmente diante da característica transnacional desse instituto.

Entretanto, a ampliação das situações do refúgio dialoga diretamente com a violação de bens materiais inerentes à dignidade humana, como o meio ambiente adequado para uma qualidade de vida sadia, considerado pela doutrina majoritária e ampla legislação como um direito humano de Terceira Geração.

Importante ressaltar que a classificação atual do meio ambiente em um sentido amplo, consoante o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça⁶, inspirados na doutrina de José Afonso da Silva, abarca tanto o meio natural como os meios

⁶ “A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural” (ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-9-2005, Plenário, DJ de 3-2-2006). No Superior Tribunal de Justiça com o REsp 725.257/MG.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

artificial, cultural e do trabalho. E, nos termos da Resolução 306/2002 do CONAMA, incluem-se no conceito de Meio Ambiente o conjunto de ordem social e urbanística.⁷

De um modo geral, como o refúgio se traduz no direito do indivíduo ter uma pátria, uma vida digna e um local para habitar e exercer a sua cidadania, aonde não esteja sofrendo perseguições ou violações graves de seus direitos, a tutela ao meio ambiente, incluindo-se nesse quesito a manutenção de uma ordem urbana em prol do bem coletivo, a preservação dos recursos naturais, a efetivação de uma economia sustentável com o fim de se evitar catástrofes antrópicas ou mesmo para aumentar as chances de se minimizar as naturais, encontram-se diretamente vinculadas com a consolidação dessas prerrogativas.

Ainda, quando se considera a situação dos estrangeiros em face dos nacionais de cada país

O Direito Internacional Público e o Direito interno dos Estados vêm paulatinamente equiparando o estatuto jurídico do estrangeiro ao do nacional. De fato, em decorrência da noção da universalidade dos direitos humanos, que estabelece que todos os indivíduos são igualmente destinatários dos mesmo direitos, sem distinção de qualquer espécie, e como consequência do incremento dos fluxos internacionais, inclusive de pessoas e da formação de espaços internacionais comuns, como os blocos regionais, a situação jurídica dos não-nacionais assemelha-se cada vez mais à dos nacionais, gozando aqueles de quase todos os direitos destes, sem o que o desenvolvimento das relações internacionais poderia encontrar obstáculos adicionais. O Brasil acompanha essa nova orientação, como evidencia a norma consagrada no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal (...). (PORTELA, 2016, p. 313).

Considerando a ampla legislação em direitos humanos para a tutela do estrangeiro, as normas socioambientais e os quesitos que envolvem a responsabilidade nacional e internacional dos Estados, espera-se que o reconhecimento e a aplicação das responsabilidades acima citadas funcionem como um microsistema de reação jurídica às danosidades ambientais causadas pela ação humana (MILARÉ, 2016, p. 20), e possam amenizar o "efeito dominó", em todo o sistema social, decorrente das migrações ambientais em massa.

3. A SITUAÇÃO JURÍDICA DO DESLOCADO AMBIENTAL

É indiscutível que, atualmente, a maioria dos problemas ambientais se relaciona com a má gestão dos recursos naturais por parte dos entes públicos e "direta ou indiretamente,

⁷ Conforme o disposto na resolução 306 do CONAMA, Anexo I, Meio Ambiente é o "conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

com a apropriação e uso de bens, produtos e serviços, suportes da vida e das atividades da nossa sociedade moderna", (MILARÉ e MACHADO, 2011, p. 96). Nesse contexto, a gestão irracional dos bens naturais, têm gerado as tragédias ambientais e o conseqüente deslocamento forçado de indivíduos das áreas afetadas para outras regiões do globo, nas quais nem sempre podem encontrar a preservação de sua dignidade.

E quando se fala em dignidade humana, a convicção de que todos os seres devem ser tratados com deferência nasceu vinculada à instituição da lei escrita como regra geral e uniforme aplicável a todas as pessoas que vivem em sociedade, sendo o conjunto direitos humanos regidos pela "complementariedade solidária" (COMPARATO, 2010, p. 24; 80). Deve-se depreender que a dignidade, além de nortear o ordenamento jurídico, também "é a essência, a razão das normas da ordem econômica (...)" quando traduz que a economia é fundada tanto no trabalho humano como na livre iniciativa (DERANI, 2008, p. 242).

O direito ao meio ambiente sadio e a uma economia sustentável, consoante já abordado nessa discussão, tornou-se uma faceta dos direitos humanos e a sua manutenção é guiada, igualmente, pelo princípio da vedação ao dano transfronteiriço, no qual um Estado não pode causar o dano ambiental que afete Estado ou área pertencente ao domínio público internacional (PORTELA, 2015, p. 438).

Nesse sentido, a consumação dos "direitos humanos pode ser da incumbência do Estado ou de um particular (...) ou de ambos, como ocorre com o direito ao meio ambiente", (RAMOS, 2017, p. 23).

E, a fim de se garantir a efetivação dos direitos humanos já consagrados aos refugiados climáticos, a cooperação internacional poderá se dar inclusive na seara econômica, por meio da "constituição de um fundo de ajuda aos países de acolhimento, observado, em qualquer circunstância, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, entre os Estados" (MIRRA, 2017, p. 61).

Ademais, é relevante mencionar que a doutrina internacionalista elenca o ato ilícito, a imputabilidade e o dano como os três elementos que devem estar presentes para a responsabilização internacional subjetiva do Estado na situação de violação dos direitos humanos (PORTELA, 2015, p. 383-384), e considera a responsabilidade ambiental como objetiva. Contudo, ambas dependem da violação de normas positivadas.

Os principais dispositivos que regulam a situação do deslocado climático, por seu turno, podem ser coletados em dados técnicos produzidos por ONGs e organismos internacionais, tais como a ONU; os documentos que compõem as resoluções da Conferência Quadro das



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (Eco-92); e os preceitos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) acerca do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), sendo esses últimos utilizados como fontes objetivas de informação científica.

Por outro lado, as fontes legais positivadas que estão disponíveis no sistema jurídico contemporâneo sobre a matéria dos refugiados, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1966, tutelam basicamente os casos de perseguição por motivo de etnia, religião e nacionalidade. Já as Convenções e Tratados Internacionais sobre direitos Humanos, como o Pacto de San José ou os pactos do Sistema Global, e os ambientais, como o Acordo de Paris, não abordam a matéria dessa espécie de refugiado, preferindo uma tutela geral do meio ambiente e da dignidade humana.

Decorre dessas premissas, portanto, a importância da admissão legal da categoria do deslocado ambiental, discutida inclusive na COP 24, como meta a ser avaliada no Global Stocktake⁸, pois sem norma que a regule, não há como aplicar efetivamente aos casos concretos a responsabilidade objetiva dos Estados e tampouco das empresas diretamente causadoras danos ambientais e humanos em larga escala.

3.1. Alguns casos pelo mundo

Conforme abordado nessa reflexão, as mudanças climáticas ocasionadas principalmente pela atuação antrópica insustentável sobre o meio ambiente deverão gerar milhares de migrações humanas durante o século XXI, e o Brasil deverá estar entre os territórios que acolherão essa nova espécie de migrante, como já vem ocorrendo na ampla recepção de haitianos proporcionada pelo país desde o ano de 2010.

Esse processo de deslocamento por fatores ambientais está em curso em muitas regiões do mundo, e dentre elas, os autores acharam relevante destacar, as situações de Tuvalu, os casos do continente africano e algumas migrações internas em razão de catástrofes

⁸ O texto sobre o Global Stocktake (ferramenta para medir cada 5 anos o progresso na implementação do Acordo de Paris) contém referências à “esforços para erradicar a pobreza, segurança alimentar, criação de empregos e justiça social nos países em desenvolvimento, refugiados do clima e pessoas deslocadas” que, se mantidas na COP 24, aumentariam consideravelmente a consideração dos aspectos relacionados aos direitos humanos de ação climática. Informação disponível em: [br.boell.org/pt-br/2018/12/03/o-que-esta-em-jogo-na-cop-24]. Acesso em 23.03.2019.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

ambientais no Brasil⁹. Vale ressaltar também, que outros locais como as Ilhas Fiji, as Maldivas, as Ilhas Marshal, Kiribati, Cuba ou o Delta do Ganges, em Bangladesh, são outros exemplos entre os vários territórios com sua existência igualmente ameaçada em razão dos fatores climáticos¹⁰.

Tuvalu é um estado da Polinésia formado por um grupo de nove ilhas e atóis, conhecidas também como Ilhas Ellice, com uma população de aproximadamente 10 mil pessoas e que anualmente tem perdido o seu território em razão do aumento do nível do mar além de estar sofrendo com a salinização de suas fontes e água potável e infertilidade do solo. O seu território tem sido estudado de forma mais aprofundada desde 2009, e consoante relatórios científicos, é uma nação condenada a desaparecer nas próximas décadas do século XXI (BRAGA & LANZA, 2016). O país mantém relações diplomáticas com o Brasil desde 2006¹¹, inclusive no sentido de cooperação nas áreas que envolvem as mudanças climáticas e seu impacto negativo sobre o território.

Enquanto diversas regiões são ameaçadas com o desaparecimento em razão da elevação da temperatura terrestre e a conseqüente ascensão do nível do mar, entre outros fatores, no continente africano, as principais catástrofes climáticas têm sido causadas pelo fenômeno da desertificação, que atinge principalmente a África subsaariana.

O processo ocorre em razão do aquecimento global e da má gestão hídrica ocasionada pela deficiência de políticas públicas no setor. Para combater o fenômeno foi criado o instrumento da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (UNCCD)¹², cujo objetivos englobam a introdução do manejo sustentável da terra a fim

⁹ Conforme disposição da ACNUR, os deslocados internos “são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção. Mesmo tendo sido forçadas a deixar seus lares por razões similares às dos refugiados (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), os deslocados internos permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo que esse Estado seja a causa de sua fuga”. Informação disponível em: [www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/]. Acesso em: 23.03.2019.

¹⁰ Para saber mais sobre esses locais indicamos as reportagens disponíveis em: [exame.abril.com.br/mundo/estes-8-lugares-podem-sumir-do-mapa-com-a-alta-dos-oceanos/] e [nacoesunidas.org/onu-alerta-para-aumento-do-deslocamento-forçado-provocado-por-mudanca-climatica/]. Acesso em 23.03.2019.

¹¹ O Brasil e Tuvalu mantêm relações diplomáticas desde 12 de maio de 2006. O Decreto nº 7.197, de 2 de junho de 2010, criou a Embaixada do Brasil em Funafuti, Tuvalu, cumulativa com a Embaixada em Wellington. Há espaço para cooperação em áreas como mudança do clima, treinamento e qualificação profissional, futebol e aviação civil. Informação disponível em: [www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5755&Itemid=478&cod_pais=TUV&tipo=ficha_pais]. Acesso em: 12.03.2019.

¹² Sigla em inglês.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

de atender às demandas dos espaços áridos e semiáridos¹³.

Entre os termos da UNCCD, em seu artigo 2º, estão o reconhecimento da importância do combate à

desertificação e a mitigação dos efeitos da seca grave e/ou desertificação, particularmente na África através da adoção de medidas eficazes em todos os níveis, apoiadas em acordos de cooperação internacional e de parceria, no quadro de uma abordagem integrada, coerente com a Agenda 21, que tenta em vista contribuir para se atingir o desenvolvimento sustentável nas zonas afetadas (BRASIL, MMA, UNCCD, p. 13).

Por fim, o Brasil está entre os Estados que mais sofrem por desastres ambientais por motivos antrópicos, ou seja, pela má gestão do seu território e da ausência de responsabilização efetiva dos entes públicos e instituições empresariais. Existe um quadro generalizado de deslocamento interno causado por fatores que incluem desde o fenômeno da desertificação, concentrado nos estados do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo¹⁴, até a ruptura de barragens, como o recente acidente que ocorreu na cidade de Brumadinho, Minas Gerais¹⁵, ocasionado pela negligência da empresa mineradora Vale S.A.. O país ainda sofre com deslizamentos de terra e recorrentes inundações de suas cidades, fatores estes que têm acarretado em milhares de desabrigados nas últimas décadas.

Nesse sentido os seguintes gráficos:

¹³ Junto com outros 192 países, o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas – UNCCD. Esse compromisso estabelece padrões de trabalho e metas internacionais convergentes em ações coordenadas na busca de soluções qualitativas que atendam às demandas socioambientais nos espaços áridos, semiáridos e subúmidos secos, particularmente onde residem as populações mais pobres do planeta. O tema da desertificação no país encontra-se no centro da formulação política, sendo definida como um processo de degradação ambiental causada pelo manejo inadequado dos recursos naturais nos espaços áridos, semiáridos e subúmidos secos, o que compromete os sistemas produtivos das áreas susceptíveis, os serviços ambientais e a conservação da biodiversidade. Informação disponível em: [www.mma.gov.br/gestao-territorial/combate-a-desertificacao/convencao-da-onu.html]. Acesso em: 24.03.2019.

¹⁴ Conforme os dados apresentados pelo MMA, no Brasil são 1.480 municípios susceptíveis ao processo de desertificação, que pode ser causado pelo homem ou pela própria natureza, e agravados pelas questões climáticas. Atinge, particularmente, os estados do Nordeste, além de Minas Gerais e Espírito Santo. Os estudos realizados pelo MMA em parceria com os governos dos 11 Estados demonstram que as áreas suscetíveis representam 16% do território brasileiro e 27% do total de municípios, envolvendo uma população de 31.663.671 habitantes, onde se concentra 85% da pobreza do país. Informação disponível em: [www.mma.gov.br/gestao-territorial/combate-a-desertificacao/convencao-da-onu.html]. Acesso em 24.03.2019.

¹⁵ “Maior mineradora do Brasil e a terceira companhia na indústria global de mineração de metais, a Vale S.A carrega vários crimes ambientais e tragédias humanas em seu histórico”. A empresa é responsável pelo rompimento da barragem Mina do Feijão, em Brumadinho (MG), que ocorreu no dia 25 de janeiro de 2019, e que matou aproximadamente 65 pessoas. Há 270 desaparecidos e 192 resgatados. O rompimento da barragem ocorreu após pouco mais de três anos do crime ambiental em Mariana, Minas Gerais, ocasionado pelo rompimento da barragem de Fundão da mineradora Samarco, da qual a Vale é uma das donas, em parceria com a BHP Billiton. O desastre, ocorrido em novembro de 2015, liberou cerca de 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração na região e deixou 19 mortos. Informação disponível em: [temas.folha.uol.com.br/natureza-do-desastre/introducao/desastres-naturais-deslocam-6-4-milhoes-de-brasileiros-desde-2000.shtml]. Acesso em: 24.03.2019.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Figura 1 – Deslocados por desastre natural e Causas dos deslocamentos

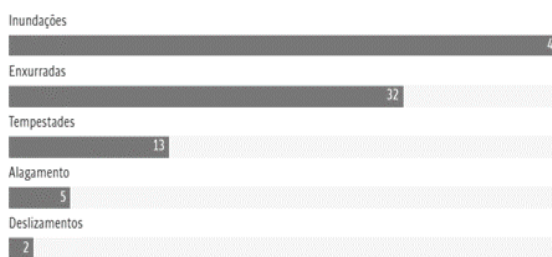
MAIORES NÚMEROS DE DESLOCAMENTOS POR DESASTRE NATURAL

Por estado



DESLOCAMENTOS

Causas de deslocamentos, em %



Fonte: Instituto Igarapé – Observatório de Migrações Forçadas (2017-18)¹⁶

Desse modo, a inclusão de uma tutela simples e efetiva que norteie a situação do migrante por desastres ambientais e os meios de responsabilização dos entes públicos e privados no corpo legislativo nacional, será um necessário instrumento a fim de se efetivar a sua dignidade humana, o direito à plena cidadania e posturas sustentáveis em face do bem ambiental coletivo.

4. RESULTADOS E CONCLUSÕES

A sociedade contemporânea ou “sociedade de risco”, consoante o conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Ulrich Beck na década de 1980, com o objetivo de definir uma nova estrutura social resultante das transformações trazidas com o processo de globalização trouxe consigo a necessidade de que a proteção jurídica nacional e internacional dispensada ao refugiado, passe a contemplar o caso particular do deslocado climático.

Essa lacuna ocorre porque os danos decorrentes das condições ambientais adversas como estopim para migrações coletivas não estão elencados entre as situações enquadradas nos casos de refúgio, uma vez que não são consideradas como perseguição ou motivações de segurança que se incorporam legalmente no instituto.

Assim, na ocorrência dos deslocamentos massivos de indivíduos causados pelos resultados negativos da destruição ambiental, os institutos que geram a responsabilidade legal dos setores Públicos e privados têm uma aplicação deficiente ou até mesmo inexistente.

¹⁶ Informação disponível em: igarape.org.br/apps/observatorio-de-migracoes-forçadas/. Acesso em 24.03.2019.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Nesse contexto, essa ausência da tutela legal expressamente prevista no ordenamento internacional/interno, diante de um fenômeno que tende a se intensificar no século XXI, coloca em cheque tanto a efetiva proteção relacionada à dignidade humana e da justiça social aos refugiados ambientais, como o direito ao meio ambiente sadio.

Já a concretização da justiça social deve ser imbuída na solidariedade coletiva e materializada por meio de mecanismos de proteção que amenizem a degradação ambiental pelo sistema econômico, muitos desses já previstos na legislação acerca da sustentabilidade empresarial e de gestão pública, nas cartas de direitos humanos e nos tratados e preceitos que norteiam as relações internacionais.

Dessa maneira, os presentes autores defendem que os desastres ecológicos naturais ou os gerados pela intervenção humana, normalmente causados pela má gestão estatal e empresarial devem ser igualmente tutelados sob o viés das migrações climáticas, cujo conceito engloba, inclusive, os deslocamentos ocorridos no âmbito interno de um país.

Com a proteção específica, os institutos da responsabilidade civil, administrativa e ambiental, que regulam as previsões de prevenção e punição quando ocorrerem violações graves ao meio ambiente, também podem colaborar especificamente nas situações capazes de gerar o deslocamento ambiental, como vias de contenção da insustentabilidade e do desrespeito aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Justiça Ambiental e a Construção Social do Risco**. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, Rio de Janeiro: Ed. UFPR, 2002, p. 49-60. Disponível em: [revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/22116/14480]. Acesso em: 25.06.2018.

BRAGA, Patrícia Benedita Aparecida; LANZA, Fábio. **TUVALUANOS DESASSISTIDOS GLOBALMENTE EM FACE DA MUDANÇA CLIMÁTICA: documentos oficiais, direitos humanos e o “ não futuro” ?**. Ambiente e Sociedade, vol.19, nº.4, São Paulo: 2016. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2016000400179&script=sci_arttext&tlng=pt]. Acesso em: 23.02.2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Recursos Hídricos. **Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação**. 3ª ed. Brasileira. Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/unccd_portugues.pdf]. Acesso em 24.03.2019.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Forense: 2015.

MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais Direito Ambiental – Vol. VI: Direito Ambiental Internacional e Temas Atuais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Edis. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental: Contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade**. Tese de doutorado (Direito) - Pontifícia Universidade Católica - PUC. São Paulo: 2016. Disponível em: [sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18874/2/%C3%89dis%20Milar%C3%A9.pdf]. Acesso em: 27.02.2019.

MIRRA, Álvaro Luiz Velery. **A Questão dos Refugiados Climáticos e Ambientais no Direito Ambiental**. In: Revista Síntese de Direito Ambiental, vol. 7, nº 37, São Paulo: IOB, 2017. p. 59 -63. Disponível em: [www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/RSA%2037_miolo.pdf]. Acesso em 27.02.2019.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 7ª ed. Bahia: JusPodivm, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6ª ed. - Formato Digital, São Paulo: Saraiva, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

REINO UNIDO, **The Government Office for Science. Migration and Global Environmental Change Future**. Final Project Report. London: 2011. Disponível em: [assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf]. Acesso em: 09.03.2019.